**安徽省城市基础设施领域PPP操作指南**

**一、基本概念**

PPP是Public-Private-Partnership的首字母缩写，常译为“公共-私营-合作机制”，PPP模式本质上是政府与社会资本合作，是指为了建设基础设施项目，或是为提供某种公共物品和服务，政府按照一定的程序和方式，与私人组织（社会力量）以政府购买服务合同、特许经营协议为基础，明确双方的权利和义务，发挥双方优势，形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和义务，以确保合作的顺利完成，由社会力量向公众提供市政公用产品与服务的方式，提高质量和供给效率，最终实现使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。

PPP模式项目的实施主要包括项目选择、社会力量合作伙伴确定、组建项目公司、融资、建设、运行管理等过程。项目收入来源主要分三类，一是完全依靠使用者付费，二是政府支付服务费用，三是前两种方式的结合。

PPP有广义和狭义之分。广义的PPP可以理解为一系列项目融资模式的总称，包括BOT、TOT、DBO、BTO、股权转让、委托运营等多种模式。狭义的PPP与BOT原理相似，都是由“使用者付费”，但它更强调公共部门与私人部门的全过程合作。

**二、总体要求**

（一）打破地域垄断和所有制限制。政府通过竞争机制择优选择合作伙伴，吸引各类社会资本参与项目的投融资、建设和运营等；鼓励以市代县、城乡一体化中的同类项目进行打包，扩大市场规模。

（二）落实费价政策。将市政公用服务价格收费或政府支付服务费作为合作伙伴的经营收入来源。政府支付的服务费应通过竞争程序确定，并纳入地方财政预算管理。城镇综合管廊项目要明确各入廊管线行业费用分摊和价格标准。

（三）规范运行操作。按照城镇市政公用各类专项规划筛选适宜PPP的项目，强化项目前期策划和论证，做好信息公开；通过竞争机制选择合作伙伴，由政府与市场主体合作组建项目公司，具体负责项目的投资、建设、运营、管养和服务。

1、做好项目前期论证。筛选PPP项目应符合当地城镇市政各类专项规划的要求，进行PPP模式的可行性论证。加强前期策划，委托有一定业绩和能力的设计和咨询机构编制项目PPP模式实施方案。

2、竞争选择合作伙伴。城市政府应及时将项目内容，以及对合作伙伴的要求、绩效评价标准等信息向社会公布，确保各类市场主体平等参与竞争。应按照《国家招标投标法》规定的公开招投标方式，择优选择合作伙伴。

3、签订特许经营协议。城市政府必须与中选的合作伙伴签署特许经营协议。

4、筹组项目公司。中选的合作伙伴可依特许经营协议、现代企业制度的要求筹组项目公司，由项目公司负责按特许经营协议等有关协议履行责任和义务。

（四）把握PPP模式运用的关键环节。一是建立长期的政府与企业合作机制。关键在于政府要处理好市场主体之间的关系。发挥投资人在整合设计、建设、运营、管理等方面的综合优势，让“专业人做专业事”。二是建立合理的利益共享机制。通过政府核定经营收费价格以及购买服务方式补贴标准，实现项目建设运营的自我平衡，实现“盈利但不暴利”。三是建立平等的风险共担机制。企业主要承担投融资、建设、运营和技术风险，政府主要承担国家政策、标准调整变化的宏观风险，双方共同承担不可抗力风险。四是建立严格的监管和绩效评价机制。健全完善正常、规范的风险管控和退出机制，禁止政府为项目担保，防范项目风险转换为政府债务风险。

（五）实行分类指导，完善服务标准体系。分类明确财政、用地、价格以及行业管理的重点政策，建立科学的、可持续的投资、补贴与价格协同机制，完善行业运行维护、服务质量和设施评价的相关标准体系。

（六）试点先行，逐步规范。优先在城镇污水处理、污水处理厂网一体、污泥处理处置、供水厂网一体、垃圾处理、地下综合管廊等方面的新建、改扩建和运营项目中，优先选择条件相对成熟的项目进行试点推进。

（七）建立信用评级和黑名单制度。对合作企业、咨询机构建立黑名单制度，对于列入黑名单的企业和咨询机构将予以通报。

**三、基础设施项目分类及应用PPP的方式**

（一）城市基础设施分类

根据城市基础设施的行业性质及用途，分为以下七类。

1、涉水项目：包括城镇供水、排水、雨水收集利用、中水回用、污水处理厂和管网以及水环境治理工程等。

2、燃气和能源项目：包括管道燃气、CNG燃气、LNG燃气、加气站、加油站及管网等。

3、环卫环保项目：包括垃圾收运系统及生活垃圾焚烧、卫生填埋、填埋气利用工程，餐厨垃圾焚烧处理，建筑垃圾综合利用等。

4、城市道路交通及园林绿化项目：包括轨道交通、公共交通、道路桥梁、园林绿化等。

5、综合管廓项目：包括城市共同沟、综合管廓等。

6、供热项目：包括热源厂、供热管网、换热站等。

7、市政府公用设施管养项目：包括道路清扫保洁、公厕管理、市政照明、道路桥梁维护、园林绿化管理养护等。

（二）应用PPP的方式

按照上述七类项目的经营特性及向使用者收费的可行性，实施不同的PPP模式。

1、采用合资合作和特许经营方式。此类项目收费或价格形成机制较为健全，可以通过“使用者付费”实现投资回报的项目。如涉水项目中的城镇供水，城市煤气、天然气、液化石油气、管理道燃气、CNG燃气、LNG燃气、加气站等项目，城市供热等项目。

2、采用政府购买服务、特许经营组合方式。回收部分投资、保本或微利经营，但建设周期长、投资多、风险大、回收期长或者垄断性等特点，单靠市场机制难以达到供求平衡，需要政府参与投资经营，并且应以控股和参股等方式进行。项目实施特许经营和政府购买服务相结合。如综合管廊、轨道交通（城际交通）、公共交通项目，涉水项目中的污水处理、中水回用等厂网一体化项目，环卫环保项目中的垃圾收运系统及生活垃圾处理焚烧、卫生填埋、填埋气利用工程，餐厨垃圾处理工程、建筑垃圾综合利用等收运处一体化项目。

3. 采用政府购买服务方式。此类项目经济上的显著特点是为社会提供的服务，以非盈利为目的，使用功能不收取费用或只收取少量费用。如涉水项目中的城镇排水、雨水收集利用、排水管网、水环境治理项目，市政公用中的道路清扫保洁、公厕管理、市政照明、道路桥梁维护、园林绿化管养项目等。

**四、PPP项目承接主体的准入条件**

（一）必须具备的基本条件

1. 法人资格。投资人必须为具有独立法人资格、有承担本项目能力的企业法人。

2. 注册资本。根据不同项目特点，投资人注册资本金原则上应不低于招标项目总投资的0.3倍。

3. 净资产。截止投标之日前，投资人近一年净资产原则上应不低于招标项目总投资的80%（管养类项目除外）。

4. 近三年负债率。不超过80%（管养类项目除外）。

5. 财务状况及银行资信证明。具有银行授予的AA级资信证明；人民银行征信记录良好，有良好的财务状况、融资能力及相应的偿债能力。

6. 业绩要求。近5年内具有至少一项同等投资运营规模或以上的良好项目业绩和经验（投产运行一年以上并通过验收）；优先考虑在基础设施领域与政府有过合作经历的投资人。

7. 企业信誉。具有良好的社会信誉和商业信用，停业、投标资格被取消或者财产被接管、冻结和破产状态；近五年来无重大违法违规行为和不良市场行为记录。企业主要负责人无重大违法违规行为和不良信用记录。

8. 质量安全。有完善的经营管理体系、安全管理制度和应急保障措施。近五年未发生重大质量安全事故及行政处罚的记录；无不良环保影响行为或污染事故记录；投资人及其项目负责人等在近三年内没有违法行为记录。

9. 人力资源和设备。具有与经营规模相应数量和从业资格的技术、工程、管理、财务等方面的人力资源设备、设施。

（二）承担项目设计、施工条件

社会资本投资人必须具有与项目规模相应的建设管理能力。社会资本投资人自行承担项目设计、施工的，必须依法取得相应等级的专业设计、施工资质证书。也可面向市场通过公开招标的方式，择优选择具备相应资质等级的设计、施工企业。

（三）承担运营管理条件

社会资本投资人必须具有与项目规模相应的运营管理能力，包括运营方案和管理制度、质量控制和检测体系、应急管理措施等。

**五、PPP模式运作的基本流程**

（一）项目前期准备阶段

在PPP模式中，项目前期准备阶段包括项目发起和项目准备两个部分。

1. 项目发起。项目发起阶段的工作主要内容包括启动准备和前期调研、组建项目实施班子、制定整体工作计划、开展项目调查等。一要组建一个PPP项目组织领导机构。由市政府领导牵头，规划、建设、土地、发改、财政、审计、国资委、法制办等部门组成领导小组。二是制定具体工作实施方案，明确部门责任分工、目标任务和实施工作计划安排等。三要根据城市总体规划和近期建设规划，梳理城市基础设施领域拟新建项目和存量项目，决定运用PPP模式的具体项目清单，构建PPP项目库。

2. 项目准备。项目准备阶段工作主要是项目策划实施方案研究和编制。一是聘请项目咨询机构。二是开展项目的前期论证，确定项目建设规模、主要内容、投资及实施PPP模式的可行性。三是编制项目实施方案。四是财务分析，编制财务模型。五是设计项目主要商业原则。六是确定投资人竞争方式和原则。七是组织相关单位讨论方案。八是实施方案公示和报批。

在项目实施的最初阶段，需要考虑项目的可融资方式和财政是否负担得起，分析该项目是否适合采用PPP方式。

（二）项目招投标实施阶段。项目招投标实施阶段包括协议编制、竞争性程序、签署协议三个部分。

1. 协议编制。细化研究协议文件编制：研究和分析项目的技术、商务边界条件；落实建设内容分工、投资范围；研究和编制项目协议等法律文件；落实招标条件。

2. 竞争性程序。主要包括：发布项目信息；投标人准备投标文件；制定评标标准、评标细则和评标程序；成立评标工作组，开标、组织评标等。

3. 签署协议。先草签项目协议。中标人在约定时间内办理好项目公司成立的有关事宜，资金到位，政府配合完成资产交割及项目审批等有关事宜后，正式与项目公司签约。

（三）项目实施阶段。实施阶段包括项目建设和项目运营两个部分。

（四）合同终结阶段。转移中止是项目运作的最后一个阶段，包括项目移交和项目公司解散等内容。